



2023 年第 33 期 总第 220 期

广州金羊金融研究院

国家金融与发展实验室广州基地 编

2023 年 9 月 4 日

从中央政治局会议看宏观经济政策的重点

曾刚

- 2023 年 7 月 24 日，中共中央政治局召开会议，并对当前经济形势做出了两个主要判断：一是“当前经济运行面临新的困难挑战”；二是疫后“经济恢复是一个波浪式发展、曲折式前进的过程”。当前的挑战主要体现在内需不足、企业经营困难、以民营地产为重点领域风险隐患较多，以及外部环境复杂严峻四个方面。
- 我国正处于经济结构转型的关键时期，对经济工作的重点部署需要在短期稳增长与长期高质量发展、扩内需与稳就业、促转型与防风险之间权衡。一方面，政策重心要从关注投资转向关注以服务业为主的消费，增加消费所需相关

的规划投入。另一方面，要重点处置化解房地产行业、地方隐性债务及少数中小金融机构的风险问题。

- 政治局会议所部署的各项工作中，有以下几个值得关注的趋势。一是充分就业开始成为经济政策的核心目标；二是逐步构建以消费为核心的宏观经济政策体系；三是总量政策与结构性政策并重，实现长期发展模式的平稳过渡。

2023 年以来，宏观经济在快速恢复的同时也遭遇了较多挑战，内需不足和复苏动能不稳成为困扰经济持续稳定增长的最大掣肘。7 月 24 日，中共中央政治局召开会议，分析研究当前经济形势，并部署下半年经济工作。

一、经济形势：恢复呈“波浪式发展、曲折式前进”

对于当前经济形势，政治局会议做出了两个主要判断：一是“当前经济运行面临新的困难挑战”；二是疫后“经济恢复是一个波浪式发展、曲折式前进的过程”。具体来看，挑战主要体现在四个方面。一是国内需求不足，2023 年第二季度以来国内经济恢复动能明显放缓，具体表现在民间投资持续低迷、房地产市场面临下行压力以及核心通胀持续走低等。二是一些企业经营困难，例如，1-5 月私营工业企业利润同比降幅超 20%，小型企业 PMI 在 50% 临界值下方持续回落。三是重点领域风险隐患较多，主要包括部分房地产企业风险（尤其是民营房企风险）或进一步暴露、地方债偿付风

险加大、少数中小金融机构风险有待化解和处置等。四是外部环境复杂严峻，一方面，主要国家通胀压力犹存，发达国家央行激进紧缩政策的负面效应正持续显现，加剧了国际金融市场波动。另一方面，全球地缘政治关系紧张，外部环境存在较大不确定性，对我国经济的复苏和发展也造成了一定的干扰。

二、经济政策的核心任务：扩内需、提信心、防风险

面对“新的困难挑战”，并基于对经济恢复过程“波浪式发展、曲折式前进”的认识，政治局会议明确了下一步经济工作的重点，即“加大宏观政策调控力度，着力扩大内需、提振信心、防范风险”。考虑到我国正处于经济结构转型的关键时期，上述核心任务事实上包含了多方面因素的权衡。

短期稳增长与长期高质量发展间的平衡。从短期来看，我国处于疫情之后的经济恢复期，根据经济运行的情况，适度加大逆周期调控力度是题中应有之义；但也应看到，我国同时也处于旧的增长动能逐步消退，新动能和新发展模式培育、构建的关键阶段，过度的短期刺激极有可能加剧长期所面临的结构性风险，就这个意义上讲，立足长远的跨周期调控也至关重要。

也正因如此，政治局会议在强调“加大宏观政策调控力度”“加强逆周期调节和政策储备”的同时，明确“要用好政策空间、找准发力方向，扎实推动经济高质量发展”“要

精准有力实施宏观调控”，这意味着宏观政策将是有定力的放松，不会搞强刺激。总体上来看，在未来较长的一段时间中，我国的宏观经济政策都将是逆周期调控与跨周期调控并重，以便在短期稳增长和长期高质量发展中取得平衡。

扩内需与稳就业间的平衡。内需包括消费和投资两个部分，在人均资本存量相对较低、产能不足的工业化阶段，投资是我国内需政策发力的重点，短期稳增长见效快，长期则有助于提升经济发展的基础。但随着我国进入新的发展阶段，消费已成为决定经济增长的基础性力量。其一，消费在总需求中逐渐占据主导，2023 年上半年，我国最终消费支出对 GDP 的贡献率达到 77.2%，远超投资和净出口；其二，消费最终决定生产的规模和投资的回报，进而带动有效的投资需求；其三，消费的升级与扩大（特别是对劳动密集的服务业的消费）也会为就业创造更为良好的外部环境，而就业的改善，则会通过提振消费者的信心，进一步促进经济的良性循环。

有鉴于此，在新的发展阶段，我国经济政策在关注内需的同时，需要将政策重心逐渐从关注投资转向关注消费，其中，服务业消费尤其值得重视。而在由消费引致的投资需求中，与服务业相关的基础设施投资，也应进行更多的规划与投入。对此，政治局会议明确“要积极扩大国内需求，发挥消费拉动经济增长的基础性作用，通过增加居民收入扩大消

费，通过终端需求带动有效供给”。

促转型与防风险间的平衡。从长期来看，我国正处于构建新发展格局的过程中，城市化阶段“城投+房地产”对经济的拉动作用正逐步弱化，战略性新兴产业、自主科创、绿色发展以及乡村振兴等新动能开始逐步显现。但必须认识到的是，新旧动能切换的过程并非一蹴而就一帆风顺，旧动能和产业的调整不可避免地会伴随着存量风险的暴露，如何将风险控制可在承受的范围，实现经济向新发展阶段的平稳过渡，也将是转型期宏观政策必须要关注的重点问题。

考虑到系统性风险的生成与经济发展模式的转型有关，防风险在较长一段时间中都将是宏观经济政策的重要内容，其中，房地产行业、地方隐性债务及少数中小金融机构的风险化解和处置将是工作的重点。针对以上几个方面，政治局会议均有明确的表述：“适应我国房地产市场供求关系发生重大变化的新形势，适时调整优化房地产政策……促进房地产市场平稳健康发展”“要切实防范化解重点领域风险……要有效防范化解地方债务风险，制定实施一揽子化债方案。要加强金融监管，稳步推动高风险中小金融机构改革化险。”

三、值得关注的重点与展望

总体上看，7月24日的政治局会议所部署的各项工作中，有以下几个值得关注的趋势。

“充分就业”开始成为经济政策的核心目标。政治局会

议提出要“把稳就业提高到战略高度通盘考虑”，与之前“强化就业优先导向”的表述相比，凸显出对稳就业的进一步重视。从长期来看，提高劳动者就业稳定性是促进社会经济稳定发展的主要举措。2023 年以来，我国城镇调查失业率总体好转，但青年失业率持续攀升、创下历史新高，结构性失业矛盾进一步凸显，明显不利于经济社会的持续稳定发展。

从实施角度来看，稳就业的政策可以从两个层面来展开，一是企业层面，二是行业层面。从企业层面看，民营经济是拉动就业的核心力量，下一步应围绕提升民营企业信心，从为民营企业投资创造更为良好的政策环境入手，激发民营经济活力；从行业来看，除传统制造业以外，第三产业（包括公共管理、建筑、教育、卫生和社会工作、金融、交通运输仓储、批发零售、租赁和商务服务、房地产、信息传输软件和信息技术服务等）已成为我国吸纳就业的主体，未来针对相关行业的支持政策都应结合稳就业来统筹考虑。

逐步构建以消费为核心的宏观经济政策体系。政治局会议明确“发挥消费拉动经济增长的基础性作用……要提振汽车、电子产品、家居等大宗消费，推动体育休闲、文化旅游等服务消费”之后，7 月 31 日，国务院办公厅转发国家发展改革委《关于恢复和扩大消费的措施》，涉及恢复和扩大消费 20 条措施，提出“把恢复和扩大消费摆在优先位置，优化就业、收入分配和消费全链条良性循环促进机制，增强消

费能力，改善消费条件，创新消费场景”。相关内容在支持传统大宗消费（汽车、住房、家电等）之外，系统性地提出了对服务消费、新型消费和农村消费等消费领域的支持政策，并明确将“补齐消费基础设施短板”和“完善消费基础设施建设支持政策”作为未来工作的重点。所有这些，反映了为适应经济发展阶段和经济结构变化，我国的经济政策重心所进行的调整和优化。下一步，在国家发展改革委的产业政策基础之上，推动财政、货币政策的协同、调整，逐步构建以消费为中心的宏观政策体系，将是新时期国家经济治理体系建设的重要内容。

总量政策与结构性政策并重，护航经济平稳转型。长短期因素叠加的转型过程中，宏观经济政策在关注短期稳增长需要的同时，不能放松对长期高质量发展的追求。实现长期发展模式的平稳过渡是转型阶段的首要任务，而充分就业和防风险则应成为这个期间宏观政策追求的主要目标。围绕着这两个目标，总量政策与结构政策均有较大的运用空间。

在总量政策层面，从防范化解债务风险的角度，为债务重组创造更为良好的环境，通过进一步降低实际利率水平来降低融资成本是必然趋势。从目前来看，房地产、地方政府债务等均是潜在的系统性风险来源，保持较低的利率水平，以降低各类主体的债务负担，对降低债务风险有着重要的意义。此外，为促进房地产市场向新发展模式平稳过渡，加强

相关利率的结构性调整（如近期相关部门开始引导银行下调存量按揭贷款利率）也是势所必然。

从稳就业的角度讲，一方面，在加大对就业吸纳行业 and 部门（如服务业）的宏观政策支持力度的同时，需要适度扩大结构性政策工具的应用范围，引导更多资金进入消费以及服务业领域；另一方面，需要加强货币政策、财政政策以及产业政策的协同，通过政策的一致性和稳定性，进一步夯实企业和居民的信心，激发经济发展的长期活力。

主编：李 扬

编委会（按姓氏笔画排序）：

王广谦	王 君	王国刚	王增武	左学金	朱 玲
汤世生	杨 涛	连 平	吴晓灵	何海峰	何德旭
余永定	张 平	张晓山	张晓晶	张跃文	陈双莲
范丽君	金 碚	周振华	胡志浩	胡岚曦	胡 滨
段雅丽	骆立云	徐义国	殷剑峰	黄国平	曹远征
阎建军	程 炼	彭兴韵	董 昀	曾 刚	谢 芳
蔡 真					

编辑（按姓名笔划排序）：

陈双莲 肖 圆

联系人：陈双莲

电子邮箱：chensl@gzhu.edu.cn

联系电话：020-83342383

传 真：020-83343700

地 址：广州市荔湾区沙面四街 1 号

国家金融与发展实验室学术成果系列

正式出版物

- 中国金融发展报告（年度旗舰报告）
- 专项报告
- 会议实录
- 专著
- 译著

非正式出版物

- 智库专报
- 宏观·金融报告（季报）
- NIFD 金融指数（季报）
- 信息通报（每月 4 期）
- 金融专报（每月 4 期）
- 金融决策参考（月刊）
- 全球智库半月谈
- 资产管理月报
- 金融监管论坛（月报）
- 财富管理论坛（月报）
- 国内经济形势分析报告（季报）
- 国际经济形势分析报告（季报）
- 上海市金融运行基本情况报告（季报）